

University of Groningen

Die pet past ons allemaal

Ruigrok, L.D.

Published in:
Ars Aequi

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2013

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
Ruigrok, L. D. (2013). Die pet past ons allemaal. *Ars Aequi*, 2013(62), 574-581. [AA20130574].

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Die pet past ons allemaal

Hati Ruigrok*

1 Inleiding

Er is een branche die de economische crisis niet alleen weerstaat, maar er zelfs van profiteert: de beveiligingsbranche. Het gevolg van de overheidsbezuinigingen is namelijk dat meer beveiligingswerkzaamheden verschuiven van het publieke naar het private domein. In 2012 werkten er bijna 40.000 personen in een beveiligingsfunctie.¹ Denk aan stewards of beveiligers die worden ingezet in en rond voetbalstadions en overige evenemententerreinen. Zij controleren kaartjes, fouilleren bezoekers bij binnenkomst, zorgen dat trapopgangen, looproutes en nooduitgangen vrij blijven en wijzen bezoekers op de huisregels. Hiermee zijn zij medeverantwoordelijk voor het ordelijk verloop van het evenement.

Ik ga in op de mogelijkheid om private partijen taken van de politieambtenaren te laten overnemen

In bovenstaand voorbeeld is sprake van een particulier die de openbare orde reguleert en handhaaft. Andere vormen van privatisering in het openbare-orderecht zijn winkeliers die zich verenigen en aan ordeverstoorers een winkel- of horecaverbod opleggen en een woningbouwvereniging die overlast in de wijk aanpakt. Voor deze bijdrage ga ik in op de mogelijkheid om private partijen taken van de politieambtenaren te laten overnemen. Aan bod komt de jarenlange discussie over de kosten van de politie-inzet bij evenementen en het in 2012 ingetrokken wetsvoorstel 'Wet politiekosten evenementen'.

2 Publieke taak burgemeester en politie

Traditiegetrouw is de burgemeester verantwoordelijk voor de orde en rust in een gemeenschap. Tot de invoering van de Gemeentewet (Gemwet) van 1992 beschikte hij daartoe over een samenstel van vier bevoegdheden, te weten de bevoegdheid om: 1) in een noodsituatie (oproerige beweging, samenscholing en dergelijke) een bevel uit te vaardigen, 2) in dezelfde situatie tijdelijk algemene voorschriften af te kondigen, 3) de orde te handhaven in voor publiek openstaande gebouwen, bij voor publiek openstaande samenkomsten en openbare vermakelijkheden en 4) het opperbevel te voeren bij brand. De eerste twee bevoegdheden beschouwde men als 'buitengewone middelen' en de laatste twee als middelen voor onder 'gewone' omstandigheden.²

Vandaag de dag kan gesproken worden over bevoegdheden in de sfeer van de onmiddellijke handhaving van de openbare orde of ter reguliere (niet-onmiddellijke) ordehandhaving. Het eerste type handhaving houdt in dat de burgemeester snel en doeltreffend optreedt bij concrete (dreigende) ordeverstoringen, hoofdzakelijk op basis van de artikelen 172 lid 2 en lid 3, 174 lid 2, 175 en 176 Gemwet. Van oudsher betreft het feitelijke, fysieke handhaving door de politie en het uitvoeren van mondelinge bevelen. Reguliere ordehandhaving bestaat uit het houden van toezicht op plaatsen die voor publiek toegankelijk zijn, zoals cafés, discotheken, winkelcentra, voetbalstadions en evenementlocaties, en het voeren van gericht preventiebeleid om strafbare feiten te voorkomen. Hier gaat het overwegend om Awb-plichtig handelen, waarbij direct ingrijpen niet noodzakelijk is. Alle activiteiten van de politie in een gemeente

* Mw. mr.dr. L.D. Ruigrok is in 2012 gepromoveerd op het onderwerp 'Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang?' en is werkzaam als universitair docent aan de Rijksuniversiteit Groningen bij de sectie Algemene Rechtswetenschap.

1 *Arbeidsmarktmonitor Particuliere beveiliging*, ECABO Arbeidsmarktonderzoek, april 2013, p. 4; *Kwantitatieve branchescan beveiligingssector – Particuliere Beveiliging 2011*, Heliview Research mei 2012, p. 12 en 14. Een vergelijkbaar aantal personen werkt bij de politie, zie het Jaarverslag Nederlandse Politie 2011, p. 61 en 64 (online te vinden op www.rijksoverheid.nl). Zie ook R. van Steden, *Privatizing policing*, Den Haag: BJu Legal Publishers 2007.

2 Zie mijn proefschrift: L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? – Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief*, Den Haag: BJu 2012, o.a. hoofdstuk 5 en p. 215-217.

ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, vinden plaats onder het gezag van de burgemeester (art. 11 Politiewet 2012).³

Een belangrijke ontwikkeling in het huidige openbare-orderecht is dat een verstoring van de openbare orde tegenwoordig bijna altijd gepaard gaat met de schending van een wettelijk voorschrift. Lange tijd was alleen de feitelijke situatie (het versturende effect) voldoende om te kunnen optreden. Inmiddels zijn zoveel ordeversturende gedragingen bij wet verboden dat de koppeling aan een wettelijke norm geen probleem hoeft te zijn; op lokaal niveau zijn diverse voorschriften te vinden zoals het verbod 'om bij een evenement de orde te verstoren' of het verbod 'om op een openbare plaats door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot ongeregelde heden'. Ook in allerlei bijzondere wetten wordt ordeversturend gedrag strafbaar gesteld.⁴ Daarmee lijken het openbare-orderecht en het strafrecht elkaar te overlappen; dit is echter verre van het geval.⁵

Het openbare-orderecht en het strafrecht lijken elkaar te overlappen; dit is echter verre van het geval

De twee rechtsgebieden kennen verschillende doelstellingen en bevoegdheden. Voor het openbare-orderecht moet rekening gehouden worden met de twee soorten ordehandhaving. Als onmiddellijk optreden nodig is bij een (dreigende) concrete en actuele ordeverstoring, kunnen alleen de burgemeester als eenhoofdig bestuursorgaan en de aan hem ondergeschikte politieambtenaren optreden. Het doel is eerst en vooral het herstellen van de orde in publieke ruimtes en niet het uitpluizen welke ordeverstoorde welke overtreding begaat of begaan heeft; het onmiddellijk wegnemen van de (dreigende) ordeversturende effecten staat voorop. Uiteindelijk ontstaat er een situatie overeenkomstig het recht, maar dat hoeft niet direct. Als het nodig is om publiek te weren uit een bepaald gebied, mag de burgemeester bijvoorbeeld dwingend een bepaalde route voorschrijven (waar men wellicht normaliter niet mag lopen). Het oogmerk van de preventieve of reparatoire ordemaatregel mag daarbij in elk geval niet zijn het bestraffen van de ordeverstoorde. Deze eis vloeit voort uit het specialiteitsbeginsel en wordt ook wel aangeduid als het 'doelcriterium'.⁶

Bij reguliere ordehandhaving is sprake van een besluit dat ten volle onderworpen is aan de eisen uit de Awb en waarvan de naleving door middel van bestuursrechtelijke sancties kan worden afgedwongen. De boete geldt daarbij als een bestraffende sanctie en de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom als herstelsancties. Herstelsancties hebben tot doel het ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, het voorkomen van recidive of het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding (art. 5:2 lid 1 onder b Awb). Voorop staat dus het bewerkstelligen en het herstellen van een situatie overeenkomstig het recht.

De bevoegdheden in het strafrecht zien op opsporings- en vervolgingsactiviteiten. Als de politie in dit kader optreedt, staat zij onder het gezag van de officier van justitie (art. 12 Politiewet 2012). Deze handelingen zien specifiek op het voorkomen of beëindigen van strafbaar gestelde feiten met als doel leedtoevoeging, algemene en speciale preventie en reparatie. Ten opzichte van het openbare-orderecht valt op dat de bevoegdheden van de officier van justitie niet zijn beperkt tot gedragingen in de publieke ruimte, hoofdzakelijk bestaan uit ingrijpen achteraf en zijn gericht op individuele daders in plaats van groepen ordeverstoorders. En waar de burgemeester al sinds de negentiende eeuw ter handhaving van de openbare orde ruime bevelen mag geven die nieuwe verplichtingen in het leven roepen, komt de officier van justitie pas sinds de Voetbalwet een beperkte originele bevelsbevoegdheid toe (zie art. 509hh Sv).⁷

Of een private partij bepaalde politietaken kan uitvoeren of zou moeten uitvoeren, is een vraag die de gemoederen sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw bezighoudt en is uiteindelijk een geldkwestie

3 Kostenverhaal in het openbare-orderecht

Of een private partij bepaalde politietaken kan uitvoeren of zou moeten uitvoeren, is een vraag die de gemoederen sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw bezighoudt en is uiteindelijk een geldkwestie. De discussie ontstond destijds omdat de politie standaard opdraaide voor de kosten van het laten weg-

³ Ruigrok 2012, hoofdstuk 7.

⁴ Zie bijvoorbeeld art. 2: 1 en 2:26 van de Model-APV 2010 en art. 13b Opiumwet.

⁵ Ruigrok 2012, paragraaf 7.4.2.2 en 10.2.2.2.

⁶ Ruigrok 2012, paragraaf 7.4.2 en 8.2.2.

⁷ Ruigrok 2012, paragraaf 6.3.3.

slepen van auto's na een verkeersongeluk. Inmiddels kan dit bedrag op de rechthebbende van de auto verhaald worden op basis van de Wegenverkeerswet 1994. Er bestaat geen publiekrechtelijke grondslag voor de politie voor kostenverhaal na het uitoefenen van taken die uit de Politiewet voortvloeien; zowel het handhaven van de openbare orde als de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde worden uit algemene middelen betaald, aangezien sprake zou zijn van een 'klassieke overheidstaak'. Er wordt ook wel gesproken van een wezenlijke kerntaak van de overheid.⁸ Wat ordehandhaving betreft gaat het om het beschermen van de veiligheid van de burger in het publieke domein door het voorkomen en beheersen van daadwerkelijke en veelal grootschalige ordeverstoringen.⁹

Niettemin zijn er meerdere wetsontwerpen ingediend die voorbijgaan aan het kerntaakargument. Ik noem hier slechts het voorstel 'Wet bijdrage politiekosten bij publieke evenementen' en het voorstel 'Wet politiekosten evenementen', respectievelijk in 2006 en in 2011 ingediend.¹⁰ Beide voorstellen zijn ontstaan tegen de achtergrond van een explosief stijgend aantal (voetbal)evenementen in ons land waarbij de veiligheid van bezoekers en burgers steeds meer in het gedrang komt gezien de beperkte politiecapaciteit. Het idee is om organisatoren van een evenement medeverantwoordelijk te maken voor een deel van de politiekosten door hen te stimuleren zelf zo veel mogelijk veiligheidsmaatregelen te nemen ter voorkoming van ordeverstoringen.¹¹

De indieners van de genoemde wetsvoorstellen onderschrijven dat het handhaven van de openbare orde een kerntaak van de overheid is, maar verbinden daar een andere conclusie aan. In hun ogen is het niet vanzelfsprekend om de samenleving als geheel te belasten met de kosten van onevenredige politie-inzet, te meer niet als de organisator specifiek profijt trekt van een evenement. Een bijkomend argument is dat politiecapaciteit een schaars goed is en excessieve politie-inzet bij een evenement ten koste gaat van andere, meer reguliere werkzaamheden. Zodoende acht men het mogelijk om de kosten van preventieve ordehandhaving door te berekenen. Denk hierbij aan het adviseren over veiligheid, het reguleren van verkeer, toezicht en beveiliging, het maken van cameraopnames en het – wat men noemt – 'in goede banen leiden' van het evenement. Repressieve ordehandhaving bestaat vooral uit het beheersen en beëindigen van grootschalige ordeverstoringen zoals rellen, vernielingen,

vechtpartijen en wordt grotendeels uitgevoerd door de Mobiele Eenheid (ME). De kosten van het uitoefenen van deze kerntaak acht de regering niet doorberekenbaar. De indeling in preventieve en repressieve ordehandhaving is overigens niet altijd strikt te hanteren; zo kan het begeleiden van voetbalsupporters bij een risicowedstrijd zowel vallen onder het voorkomen van een grootschalige ordeverstoring als het beheersen daarvan.¹²

Interessant is dat het wetsvoorstel Wet politiekosten evenementen in 2012 om praktische redenen is gestrand en niet wegens een gebrek aan consensus, zoals zijn voorgangers.¹³ Vermoedelijk vindt het kabinet het te lang duren om via een evenementenheffing te bezuinigen, gezien de wettelijke basis die daarvoor nodig is. Expliciet doel van het ontwerp is het reduceren van de politie-inzet bij evenementen. Als een organisator onvoldoende maatregelen treft om de veiligheid te waarborgen, brengt de burgemeester kosten in rekening in de vorm van wat ook wel een 'evenementenheffing' heet. Dit zijn uitgaven die voortvloeien uit taken die de initiatiefnemer ook door niet-politiepersoneel kan laten uitvoeren, zoals beveiligings- en verkeersreguleringswerkzaamheden of het fouilleren van de bezoekers.¹⁴

Interessant is dat het wetsvoorstel Wet politiekosten evenementen in 2012 om praktische redenen is gestrand en niet wegens een gebrek aan consensus, zoals zijn voorgangers

De verhaalsprocedure houdt in dat de burgemeester op advies van de politiechef vooraf een schatting maakt van de kosten die noodzakelijk zijn om ordeverstoringen te voorkomen en het evenement in goede banen te leiden. Voor politiepersoneel geldt daarbij een gemiddeld uurtarief van € 44,- per uur. In het advies kunnen ook aanvullende maatregelen staan waarvoor de organisator moet zorgen. Vervolgens neemt de burgemeester zelf een beslissing over de inzet van politiepersoneel en -materieel in het kader van de evenementenvergunning. Als hij afwijkt van het advies van de politiechef, zal hij dat bij de afgifte van de vergunning moeten motiveren.¹⁵ De verhaalsmogelijkheden verschillen daarnaast al naar gelang de toegankelijkheid van het terrein. Op een evenemententerrein

8 In rechtseconomische termen kan men spreken over een 'zuiver collectief goed'. Het gaat om een voorziening waarvan niemand is uit te sluiten en die niet nader te splitsen is in afneembare eenheden, zodat financiering uit algemene middelen noodzakelijk is. Het kern-taakargument is terug te voeren op het *Vlissingse brandweerkostenarrest* van begin jaren negentig van de vorige eeuw: HR 11 december 1992, AB 1993, 301 m.nt. G.A. van der Veen (*Vlissingse Brandweerkosten of Rize K.*), zie m.n. r.o. 3.6 en 3.7 en punt 2.35 uit de conclusie van de A-G Asser; M.C. Bonder, *Het verhaal van brandweerkosten*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten 1993, p. 9. Zie ook Ruigrok 2012, hoofdstuk 9.

9 *Kamerstukken II* 1999-00, 26 345, nr. 40. In het strafrecht wordt in sommige gevallen een uitzondering gemaakt, namelijk als sprake is van valse aangifte of een oudjaarsstunt: Hof Amsterdam 26 juli 2011, LJN: BR3958; Rb. Groningen 5 december 2012, LJN: BY6881.

10 *Kamerstukken II* 2005-06, 30 526, nr. 2 en www.internetconsultatie.nl/politiekostenevenementen (laatst geraadpleegd op 8 mei 2013).

11 Volgens onderzoeksbureau Respons gaat het in totaal om 3.500 publieke evenementen die elk minimaal 5.000 bezoekers trekken. In de grote gemeenten betreft het meer dan 100 evenementen per jaar. Zie hiervoor de memorie van toelichting bij de Wet politiekosten evenementen, p. 2 via www.

dat alleen voor speciale bezoekers openstaat, zoals bij een concert in het stadion of bij een afgebakend festivalterrein, mag de burgemeester alle kosten van politiepersoneel doorberekenen aan de organisator. Is het terrein daarentegen voor iedereen toegankelijk zonder nadere toestemming in de vorm van bijvoorbeeld een kaartje of een aanmelding – denk aan een festival gehouden in een openbaar park – dan mag de burgemeester slechts de helft van de politiekosten doorberekenen aan de organisator. De gedachte hierachter is dat meer personen profijt hebben van de borging van de openbare orde en veiligheid door politie dan alleen de evenementgangers.¹⁶

Het idee achter het wetsvoorstel is zoals gezegd het stimuleren van particulieren die een evenement organiseren, om zelf zoveel mogelijk veiligheidsmaatregelen te nemen

4 Uitbesteden van politietaken

Het idee achter het wetsvoorstel is zoals gezegd het stimuleren van particulieren die een evenement organiseren, om zelf zoveel mogelijk veiligheidsmaatregelen te nemen. Tegen de achtergrond van de economische crisis is het doel om de zorg voor het ordelijke verloop en de veiligheid op dit punt te privatiseren. Als de evenementorganisatoren die maatregelen niet nemen, dan kopen zij als het ware politiepersoneel in à € 44,- per agent per uur. In de jaren tachtig zou dit ondenkbaar zijn geweest, aangezien men toen het standpunt ‘geen *paid police*’ voorop stelde. Angst was er dat zeggenschap over de politie-inzet zou worden overgelaten aan het marktmechanisme, waarbij het adagium zou gelden ‘wie betaalt, bepaalt’. Sinds het verschijnen van het rapport *Geld speelt (g)een rol* is echter de overtuiging ontstaan dat de keuze voor doorberekening aan particulieren niet hoeft te betekenen dat er aan de autonome beslissingsbevoegdheid van de burgemeester wordt getornd. De voorgestelde regeling laat de burgemeester vrij om een evenement te verbieden of aan regels te binden, en om te beslissen over het benodigde aantal politieambtenaren.¹⁷

Om een oordeel te kunnen geven over het privatiseren van politietaken, is het van belang om de verschillen tussen een ingehuurd

beveiligers en een politieagent helder te hebben. Een politieambtenaar moet om te beginnen duurder zijn dan een beveiligers, anders ontbreekt de prikkel voor een evenementorganisator om meer particuliere beveiliging in te schakelen. Vooralsnog is dit het geval: een beveiligingsmedewerker met enkele jaren ervaring verdient naar schatting zo’n € 38 per uur.¹⁸ Beveiligers zijn niet alleen goedkoper, maar daarnaast ook flexibeler inzetbaar en makkelijker te ontslaan, omdat zij niet in dienst zijn van de overheid. Dit laatste blijkt uiteraard uit het verschil in bevoegdheden. In beginsel mogen beveiligers niet meer dan burgers. Zij mogen geen wapens dragen en kunnen een verdachte alleen arresteren als zij die op heterdaad betrappen bij het plegen van een strafbaar feit. Op basis van de Regeling Particuliere Beveiligingsorganisaties (art. 17) mag een beveiligingsmedewerker wel een hond aangelijnd bij zich hebben. Op deze manier zou hij minder dwang hoeven aan te wenden om de verdachte op zijn plek te houden in afwachting van de komst van de politie. Alleen politieambtenaren mogen de verdachte vervolgens in de boeien slaan, gepast geweld gebruiken als dat nodig is en hebben het recht om een veiligheidsfoullering uit te voeren (art. 7 lid 1 en lid 3 Politiewet 2012).¹⁹

In beginsel mogen beveiligers niet meer dan burgers. Zij mogen geen wapens dragen en kunnen een verdachte alleen arresteren als zij die op heterdaad betrappen bij het plegen van een strafbaar feit

Het is denkbaar om de bevoegdheden van een beveiligers uit te breiden door deze aan te wijzen als buitengewoon opsporingsambtenaar (boa). In het algemeen geldt echter dat dergelijke boa’s in bezoldigde dienst staan van een overheidsorgaan. Uitzonderingen worden tot nu toe slechts in een beperkt aantal gevallen gemaakt, bijvoorbeeld bij het handhaven van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en bepaalde parkeerovertradingen. Deze boa’s zijn particuliere functionarissen in onbezoldigde dienst van een gemeente (men noemt dit ‘inhuur’) die onder toezicht staan van de politie. Volgens de Minister van Veiligheid en Justitie zijn deze gemeentelijke straattoezicht- en handhavingdiensten geen aanvulling op, vervanging of concurrent van de

internetconsultatie.nl / politiekostenevenementen; Onderzoeksbureau Respons, www.respons.nl/monitoren-online-databases/evenementen-monitor-online (laatst geraadpleegd op 13 mei 2013).

12 *Kamerstukken II* 1999-00, 26 345, nr. 40; *Kamerstukken II* 2005-06, 30 526, nr. 3, o.a. p. 2, 4-5, 7 en 9; Memorie van toelichting bij de Wet politiekosten evenementen, p. 1-3 via www.internetconsultatie.nl/politiekostenevenementen (laatst geraadpleegd op 8 mei 2013).

13 Lenteakkoord: Verantwoordelijkheid nemen in crisistijd, p. 18; *Kamerstukken II* 33 400-VI, nr. 2, p. 22-23.

14 Memorie van toelichting van de Wet politiekosten evenementen, p. 1 en 4.

15 Art. 2 van de conceptregeling Wet politiekosten evenementen en de memorie van toelichting, p. 4, 6-8.

16 Art. 5 van de conceptregeling Wet politiekosten evenementen en de memorie van toelichting, p. 6, 15.

17 *Kamerstukken II* 1999-00, 26 345, nr. 40 en de memorie van toelichting bij het voorstel Wet politiekosten evenementen, p. 4; Werkgroep Doorberekening van politiekosten, *Geld speelt (g)een rol*, Den Haag: november 1999.

18 Zie www.opleiding-beveiliging.com/salaris-beveiliging en www.loonwijzer.com via salaris check (laatst geraadpleegd op 10 mei 2013).

19 <http://securityenrecht.webs.com/particulierebeveiliging.htm> en M. van Dongen & E. Stoker, ‘Particuliere beveiligers kan agent vaak vervangen’, *de Volkskrant* 21 oktober 2010 (laatst geraadpleegd op 10 mei 2013).

politie, maar een exponent van de eigen verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur voor de lokale veiligheid. 'Zij zijn het antwoord op verzoeken van burgers aan de gemeente om zaken op het terrein van leefbaarheid, verloederen en overlast in de openbare ruimte aan te pakken.' Van het privatiseren van het geweldsmonopolie is dan geen sprake.²⁰

5 Conclusie

De overheid kan de veiligheid bij (voetbal) evenementen steeds minder waarborgen. Hoewel dit van oudsher een taak van de burgemeester en politie is, is op dit vlak echter een trend tot privatisering zichtbaar. Het aantal stewards en beveiligingsmedewerkers groeit. Tot vorig jaar bestond er daarnaast het plan om initiatiefnemers van evenementen financieel medeverantwoordelijk te maken voor de benodigde politie-inzet. Opvallend is dat deze trend tot privatisering door de overheid lijkt te worden bestendigd, getuige het meest recente wetsvoorstel; het zijn niet zozeer boze ondernemers, evenementorganisatoren of -bezoekers die menen dat er te weinig politiemankracht op de been is.²¹

Het voorstel was om in de vorm van een 'evenementenheffing' politiekosten door te berekenen voor het uitvoeren van taken die evenzeer door niet-politiepersoneel uitgevoerd kunnen worden, denk aan beveiligingswerkzaamheden of het fouilleren van bezoekers bij de ingang. Particulier ingehuurd beveiligingspersoneel beschikt weliswaar niet over dezelfde bevoegdheden als de politie, maar is prima in staat om op last van de organisator de 'huisregels' te handhaven in en rondom het evenemententerrein. Alleen in het geval dat een evenementorganisator onvoldoende veiligheidsmaatregelen neemt en de burgemeester daarom zijn politieambtenaren moet inzetten, zouden de kosten van die inzet verhaald kunnen worden.

Het wetsvoorstel is helaas om praktische redenen ingetrokken. Eindelijk was daar een uitgewerkt concept waar een politieke meerderheid zich in kon vinden en dat maatschappelijk acceptabel zou zijn – toegegeven: de KNVB vond het de dood in de pot voor het betaalde voetbal.²² Daarbij werd niet getornd aan het uitgangspunt 'geen *paid police*', noch werd afbreuk gedaan aan het kerntaakargument. Naar mijn mening is het op onmiddellijke wijze handhaven van de openbare orde te allen tijde een klassieke overheidstaak; het faciliteren van commerciële evenementen is dat echter niet. In die zin ben ik een voorstander van het privatiseren van de ordehandhaving

bij evenementen. De verantwoordelijkheid voor de gang van zaken op het evenemententerrein (bijvoorbeeld het voetbalstadion) ligt in de eerste plaats bij de initiatiefnemer. In verhouding tot overige betrokken partijen, profiteert hij ook meest van een ordelijk verloop van een evenement. Een financiële prikkel voor hem om actief maatregelen te nemen ter voorkoming van ordeverstoringen, is dan ook een wenselijke ontwikkeling. De vrees bestaat dan overigens wel dat de evenementgangers uiteindelijk voor deze kosten opdraaien doordat de organisatie de toegangsprijs verhoogt.

Naar mijn mening is het op onmiddellijke wijze handhaven van de openbare orde te allen tijde een klassieke overheidstaak; het faciliteren van commerciële evenementen is dat echter niet

Voor zover er een bevoegde eigenaar of recht-hebbende is aan te wijzen, ben ik in het algemeen vóór privatisering van het handhaven van de openbare orde. Zodoende moet het gaan om afgebakende, voor publiek toegankelijke plaatsen zoals een voetbalstadion of een evenemententerrein, en woningen. Net als de politievakbond pleit ik er dan ook voor om een grootschalig evenement zoals de huldiging van een voetbalkampioenschap te laten plaatsvinden in het voetbalstadion in plaats van in de publieke ruimte.²³ Als het wel de orde op straat betreft of op de openbare weg, dient er mijns inziens geen ruimte te zijn voor zelf-regulering; de gemeenteraad en de burgemeester bepalen het gewenste niveau van orde en rust en de burgemeester is bij het handhaven van dat niveau de eindverantwoordelijke. Bezien vanuit het rechtszekerheids- en grondrechtenperspectief van de burger beschikt alleen laatstgenoemde ambtsdrager over de specifieke bevoegdheden en instrumenten.

Een nadeel van het medeverantwoordelijk maken van particulieren voor het ordelijk verloop van een evenement, is dat deze vorm van privatisering geen grenzen kent

20 Circulaire buitengewoon opsporingsambtenaar, *Stert.* 2011, 926, o.a. p. 7-8, 11, 21; *Kamerstukken II* 2010-11, Aanhangsel, nr. 1818 (vragen van het lid Marcouch van de PvdA). Zie ook R. van Steden, *Privatizing policing*, Den Haag: BJu 2007, p. 69.

21 'Grens politie-inzet tijdens evenementen bereikt', nieuwsbericht van 27 juli 2010 op www.acp.nl en 'Politie is inzet bij evenementen zat', *de Telegraaf* 28 juli 2010 (beide laatst geraadpleegd op 10 mei 2013).

22 'KNVB wil met nieuwe regering praten over politiekosten', 1 november 2012, te vinden op www.vi.nl/nieuws/230074/KNVB-wil-met-nieuwe-regering-praten-over-politiekosten.htm (laatst geraadpleegd 27 mei 2013).

23 'Politievakbond: KNVB en hooligans regeren dit land', 17 april 2012, te vinden op www.binnenlandsbestuur.nl (laatst geraadpleegd op 27 mei 2013).

Een nadeel van het medeverantwoordelijk maken van particulieren voor het ordelijk verloop van een evenement, is dat deze vorm van privatisering geen grenzen kent. De privaatrechtelijke sancties die worden opgelegd kunnen zwaarder zijn en gemakkelijker worden opgelegd dan de publiekrechtelijke equivalenten, die aan tal van procedurele en materiële eisen zijn onderworpen. Ik kan mij voorstellen dat partijen die veel met hooligans werken, in het gebrek aan grenzen wellicht juist een voordeel zien.

Ter afsluiting zou ik willen opmerken dat het doorberekenen van preventieve handhavingskosten niet automatisch zou betekenen dat minder gebruik wordt gemaakt van de ME. De kosten van het tegengaan en beëindigen van ordeverstoringen, blijven bestaan als een situatie uit de hand loopt. Interessant is natuurlijk de vraag of deze overheidsuitgaven ooit verhaald kunnen worden bijvoorbeeld op degene waartegen de ME moet optreden. Ofschoon het kerntaakargument aan waarde inboet, lijkt deze mogelijkheid vooralsnog een brug te ver.
